

Die instrumentalisierte Katastrophe: die Schweizer Wasserbaupolitik vor und nach den Überschwemmungen von 1868

Summermatter, Stephanie

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Summermatter, S. (2007). Die instrumentalisierte Katastrophe: die Schweizer Wasserbaupolitik vor und nach den Überschwemmungen von 1868. *Historical Social Research*, 32(3), 200-214. <https://doi.org/10.12759/hsr.32.2007.3.200-214>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Die instrumentalisierte Katastrophe – Die Schweizer Wasserbaupolitik vor und nach den Überschwemmungen von 1868

Stephanie Summermatter*

Abstract: »The Instrumentalised Disaster – Swiss hydraulic engineering before and after the floods of 1868«. The first Constitution of Switzerland (1848) provided already the means to support tasks of public interest. On this basis, several large river trainings (Rhein-, Rhone- and Jura-waters) were carried out in the following decades. Yet soon the conviction prevailed within the circles of experts that this corrections did not go far enough to prevent future devastating inundations. Based on scientific reports, they postulated in the 1860s far-reaching political measures not only focussing on large river trainings, but also including the training of affluents and mountain torrents. These attempts were rejected by parliament and therefore remained unsuccessful. Only the centennial flood of 1868, which affected large parts of the Swiss alpine region, sensitised the government and parliament in such a way that the previously proclaimed measures were fulfilled. Moreover, with the implementation of a new constitutional article and two federal laws the foundations of a federal hydraulic engineering policy have been laid.

Naturgefahren und Naturereignisse prägen seit jeher die Entwicklung von Gesellschaften.¹ Gleichzeitig gestaltet aber auch der Mensch mit Eingriffen verschiedenster Art seine Umwelt neu. Diese gegenseitige Wechselwirkung zwischen Mensch und Natur entwickelt oftmals eine eigene Dynamik, so daß unbeabsichtigte und langfristige Folgen kaum abzuschätzen sind. Dies kann

* Address all communications to: Stephanie Summermatter, Abteilung für Wirtschafts-, Sozial- und Umweltgeschichte, Historisches Institut, Universität Bern, Erlachstrasse 9a, 3012 Bern, Switzerland; e-mail: stephanie.summermatter@hist.unibe.ch.

¹ Dieser Artikel basiert auf der Lizentiatsarbeit Summermatter 2005, die im Rahmen des Nationalen Forschungsschwerpunktes Klima (www.nccr-climate.unibe.ch) entstanden ist.

wiederum zu neuen, korrektiven Eingriffen durch den Menschen führen, wie beispielsweise die Renaturierung zahlreicher Flußlandschaften zeigt.

Gerade in der Geschichte der Gewässer und der Gewässerkorrekturen tritt diese wechselseitige Dynamik deutlich hervor: Seit dem Mittelalter – und mit zunehmendem Maße seit den letzten 200 Jahren – werden Flußläufe zum Schutz von Siedlungsräumen verbaut und begradigt, werden Sumpfebenen zur Gewinnung von Kulturräumen entwässert und urbar gemacht. Um diese Ziele zu erreichen, wurden Körperschaften gebildet, Gesetze erlassen und Interessenkonflikte ausgetragen. Die Umweltgeschichte versucht, dieses Kapitel der Mensch-Natur-Beziehung nicht lediglich als Zerstörung natürlicher Flußlandschaften zu brandmarken, sondern die Umgestaltung der Gewässernetze vielmehr als „Anpassungsleistung“ (REITH/ HAHN 2001, S. 1) von Gesellschaften zu betrachten. Auch die Schweiz – tief geprägt von einer Vielzahl von Flüssen und Wildbächen – macht hier keine Ausnahme. Allerdings sind Flußkorrekturen und Überschwemmungen in der Schweiz erst seit wenigen Jahren auch Thema der historischen Forschung (PFISTER (Hg.) 2002; SPEICH 2003, VISCHER 2003; MÜLLER 2004, NAST 2006). Dabei handelt es sich nicht nur um eine Geschichte der Gewässer, sondern auch um eine solche der Gesetze, der Finanzströme und des Wissenstransfers, aber auch der Solidarität, der Identität und der Nation.

Flußkorrekturen in der Schweiz in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts

Das Verhalten der Flüsse hatte vor den großen Flußkorrekturen einen starken Einfluß auf das Befinden der Bevölkerung. Nicht nur bei großen Überschwemmungen, sondern auch von jährlich wiederkehrenden Hochwasserständen sahen sich Anliegergemeinden von Flüssen und Seen oftmals betroffen. „Der Kampf mit dem Wasser, ungleich auf die Bevölkerungsgruppen und Gemeinden verteilt, band beträchtliche Mittel, kostete Arbeitskräfte und zeitigte langfristige Auswirkungen auf Viehzucht und Ackerbau wie auf die Besiedlung.“ (GRAF 1991, S. 12). Während ursprünglich hochwassergefährdete Gebiete als Siedlungs- und Kulturland gemieden wurden, war dieses passive Schutzverhalten bei wachsender Bevölkerung immer weniger praktikabel (HEAD-KÖNIG 2002). Um Siedlungsland zu schützen und neues Kulturland zu gewinnen, wurden seit dem Mittelalter vermehrt lokale und kleinräumige Eingriffe an Flußläufen vorgenommen und sogenannte Wuhrordnungen erlassen. Die Anliegergemeinden und Nutzungsberechtigten der Wasserläufe teilten sich in diesen Verordnungen die Wuhrpflicht, die in Fronarbeit und Gemeinwerk durchgeführt wurde und deren benötigtes Material die Bürgergüter lieferten (GRAF 1991, S. 18).

Das Zeitalter der großen, räumlich übergreifenden Flußkorrekturen nahm in der Schweiz mit der Linthkorrektur um 1807 seinen Anfang, an welcher die Stände Zürich, Schwyz, Glarus und St. Gallen beteiligt waren. Ermöglicht wurde dieses erste Großprojekt durch die veränderten politischen und technischen Rahmenbedingungen um 1800. Dabei handelte es sich um ein Projekt, das bereits seit den 1780er Jahren in der Tagsatzung der alten Eidgenossenschaft diskutiert worden war, ohne daß jedoch die rechtlichen Grundlagen bestanden hätten, die beteiligten Stände zur Durchführung der Korrektur zu veranlassen. Zudem fehlten der Eidgenossenschaft des Ancien Régime die finanziellen Mittel zur Realisierung der Linthkorrektur (SPEICH 2003, S. 103-109). Erst 1804 beschloß die wieder eingesetzte Tagsatzung die Korrektur der Linth, wodurch das gesamte Unternehmen endgültig zu einem politischen Projekt – zu einem „Nationalunternehmen“ – wurde (SPEICH 2003, S. 204). Da die Bundeskasse für Unternehmen dieser Größenordnung noch immer nicht genügend Mittel aufwies, wurden zwischen 1807 bis 1827 in der gesamten Eidgenossenschaft 4070 Aktien gezeichnet, deren Besitzer bis 1845 aus dem Mehrwert der korrigierten Flußlandschaft ausbezahlt wurden (SPEICH 2003, S. 212f). Es handelte sich bei der Linthkorrektur um das erste Wasserbauprojekt, das – wenn auch nur symbolisch – unter die Oberaufsicht der Bundesgewalt gestellt wurde, das eigene Institutionen generierte, und das eine nationale Solidarität proklamierte – Elemente, die bei den Flußkorrekturen im jungen Bundesstaat wieder vorhanden sein würden. Allerdings war die Linthkorrektur ihrer Zeit weit voraus: Erst mit der Gründung des Bundesstaates 1848 wurde mit einem Verfassungsartikel die Basis für eine eigentliche Wasserbaupolitik gelegt: *Dem Bunde steht das Recht zu, im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Theiles derselben, auf Kosten der Eidgenossenschaft öffentliche Werke zu errichten oder die Errichtung derselben zu unterstützen.* (Schweizerische Bundesverfassung 1848, Art. 21).

Dieser Artikel ist auf das Bestreben des Berner Regierungsrats Rudolf Schneider zurückzuführen, der sich seit 1839 erfolglos für die Juragewässerkorrektur einsetzte, die wie die Linthkorrektur nach einem überregionalen Vorgehen verlangte. Über seinen Freund Ulrich Ochsenbein, dem Vorsitzenden der eidgenössischen Verfassungskommission, wirkte Schneider auf diesen Artikel hin, „mit der Hoffnung, dem Bund dadurch die Kompetenz für die Seelandentsumpfung zu übertragen.“ (MÜLLER 2004, S. 96). Die Entwicklung des schweizerischen Hochwasserschutzes, zu dem der Artikel 21 der Bundesverfassung der erste Schritt war, gab Rudolf Schneider recht: Als erstes wasserbauliches Großprojekt des Bundesstaates fiel 1854 die Korrektur des Alpenrheins unter Artikel 21 der Bundesverfassung, in den 1860er Jahren folgten mit mehreren Beschlüssen die Juragewässerkorrektur und die Rhonekorrektur, und schließlich kam dieser Artikel in den 1880er Jahren auch für die Korrektur des Tessin zur Anwendung (VISCHER 2003, S. 193).

Forderungen nach weiterreichenden Maßnahmen in den 1860er Jahren

Bereits um 1800 erkannten französische Ingenieure einen Zusammenhang zwischen der Abholzung der Wälder und dem Auftreten von Überschwemmungen. Dieses Erklärungsmuster erreichte auch die Schweiz und breitete sich hier nach der Überschwemmungsserie der 1830er Jahre in Forstkreisen aus (BRÄNDLI 1998, S. 88). Nach den verheerenden Mittellandüberschwemmungen 1852 beschloß der *Schweizerische Forstverein*, dieses Thema in einer Studie zuhanden des Bundesrates aufzugreifen. Als zudem 1857 im Nationalrat ein Antrag gestellt wurde, zu untersuchen, wie die Überschwemmungen im Hochgebirge vorgebeugt werden konnten, beschloß der Bundesrat, eine Studie über die Hochgebirgswälder und das Flußsystem der Schweiz in Auftrag zu geben (vgl. im Folgenden ausführlicher SUMMERMATTER 2005, S. 239-254). Die Experten Elias Landolt (Professor für Forstwirtschaft), Arnold Escher von der Linth (Geologieprofessor) und Carl Culmann (Professor für Ingenieurwissenschaften) untersuchten, was für Gesetze in den Kantonen vorhanden waren, wie die Personalsituation stand und was für Maßnahmen auf kantonaler und eidgenössischer Ebene zu empfehlen waren (LANDOLT 1862; CULMANN 1864).

Culmann, Landolt und Escher von der Linth kritisierten, daß die bisherigen Flußkorrekturen sehr sektoriell und einseitig auf die wichtigsten Flußläufe des Landes beschränkt geblieben waren. Landolt führte aus, daß die Entwaldung im Gebirge zu vermehrten Hangrutschungen führte, durch die wiederum die Wildbäche mit Geschiebe aufgefüllt würden (LANDOLT 1862, S. 289-293). Da die Wildbäche dieses Geschiebe bei Hochwasser jeweils weitertransportierten und in der Ebene ablagerten, wurden die bisher ausgeführten Flußkorrekturen häufig beschädigt und blieben erfolglos: Nur wenn das Problem mit Aufforstungen und Wildbachverbauungen an der Wurzel gepackt werde, würden Flußkorrekturen in der Ebene dauerhaft Sinn machen. In ihren Berichten empfahlen die Experten, daß Teile der Subventionen für die Flußkorrekturen auch in Aufforstungen und Wildbachverbauungen fließen sollten. Diese verstärkten Subventionen sollten dem Bund zudem als Druckmittel dienen, eine gewisse Vereinheitlichung der kantonalen Gesetze zu erreichen, da verfassungsmässig jegliche Kompetenzen in dieser Richtung fehlten. Durch die Subventionen erkaufe sich der Bund quasi das Recht, lenkend einzugreifen.

Die beiden sehr detaillierten Berichte wurden vom Bundesrat vorerst zwar nur zur Kenntnis genommen, entwickelten sich aber in den 1860er Jahren zur Grundlage der Ursachen- und Präventionsdiskussion. So griff der Berner Forstdirektor und Nationalrat Johann Weber einen Vorschlag von Landolt auf und reichte 1863 im Nationalrat eine Motion ein, um zwei Kommissionen für Land- und Forstwirtschaft zu gründen und mit je 20'000.- Fr. jährlich zu unterstützen.

Während die Vorschläge für die Landwirtschaft bewilligt wurden, lehnten Parlament und Bundesrat jene für die Forstwirtschaft ab, überzeugt von der *Entbehrlichkeit, Unzweckmässigkeit und Anomalie der vorgeschlagenen Einrichtung*. (BBl I/1864, S. 568). Immerhin erwirkte der *Schweizerische Forstverein* 1865 einen jährlichen Bundesbeitrag von 10'000.- Fr. für Aufforstungen und Schutzbauten, der aber nicht vom Parlament, sondern vom Bundesrat direkt gesprochen wurde.² Mit diesen Beiträgen führte der Forstverein in den folgenden Jahren versuchsweise Aufforstungen durch. Eine Vereinheitlichung der kantonalen Gesetze konnte damit aber nicht erreicht werden: weder waren die Beiträge hoch genug, um als Druckmittel eingesetzt zu werden, noch verfügte der Forstverein über die nötigen Kompetenzen.

Das katastrophale Intermezzo von 1868 und seine unmittelbare Bewältigung auf politischer Ebene

Zwischen dem 27. September und dem 3. Oktober 1868 ereignete sich in mehreren schweizerischen Alpenkantonen und im angrenzenden Ausland die wohl größte Hochwasserkatastrophe im Alpenraum im 19. Jahrhundert. Das Zentrum der Niederschläge befand sich über dem Bleniotal und der Leventina; neben dem Kanton Tessin waren auch die Kantone Graubünden, St. Gallen, Wallis und Uri betroffen. Fast die Hälfte der Schäden fiel auf den Kanton Tessin. Insgesamt starben bei den Überschwemmungen 1868 50 Personen, davon 41 im Tessin und 9 im Kanton St. Gallen (RÖTHLISBERGER 1991, S. 70).

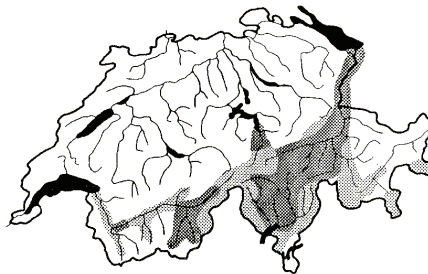


Abb. 1: Ort und Stärke der Unwetterschäden vom Herbst 1868 (aus: Röthlisberger 1991, S. 69). © WSL.

² Auszug aus dem Protokoll der 9. Sitzung des schweizerischen Bundesrates, 20.01.1865, BAR E 19 438.

Verschiedentlich wurden die Überschwemmungen von 1868 mit denjenigen von 1987 in Bezug gesetzt, da sich beide Ereignisse bezüglich Schadengebiet und Größenordnung vergleichen lassen. 1987 belief sich die Schadenssumme auf 1.21 Mrd. Fr. (PETRASCHKE 1989, S. 2), während die Schadenssumme 1868 ca. 14 Mio. Fr. betrug, was bei einer Hochrechnung anhand der Bauarbeiterlöhne in der Schweiz auf das Jahr 2000 897.4 Mio. Fr. ergibt.³ Petraschke (1989, S. 6) versucht die Schwere der Schäden zudem anhand des Volkseinkommens zu verdeutlichen: Um 14 Mio. Fr. aufzubringen, hätten um 1880 alle Schweizer 4.2 Arbeitstage arbeiten müssen, während für die 1.2 Mrd. Fr. 1987 lediglich 2.1 Arbeitstage nötig gewesen wären. Diese Zahlen zeigen, welche Belastung die Ereignisse von 1868 für die Bevölkerung darstellten. Bedenkt man, daß 1868 keine Versicherungen oder sonstigen Auffangnetze – abgesehen von der Nachbarschaftshilfe und den Liebesgabensammlungen – vorhanden waren, und die betroffenen Gemeinden sich häufig durch die Finanzierung der kostspieligen Präventivbauten am Rande des finanziellen Ruins befanden, so wird die Tragweite der Ereignisse von 1868 und ähnlicher Ereignisse im 19. Jahrhundert im Vergleich zu heute noch deutlicher.

Bundespräsident Jakob Dubs (1822-1879), das damalige Oberhaupt der Schweizer Landesregierung, besuchte unmittelbar nach den Überschwemmungen die betroffenen Gebiete. Er beschaffte sich damit einerseits gesicherte Informationen aus erster Hand und bekundete andererseits direkt das Interesse der Landesregierung gegenüber den Betroffenen (BBl III/1868, S. 381).

Angesichts fehlender Verfassungskompetenz und der Ungewißheit über das weitere Vorgehen entschied der Bundesrat kurz nach den Überschwemmungen, eine Konferenz mit Delegierten aller Kantone einzuberufen, und erklärte, daß *ausserordentliche Lagen und Verhältnisse [...] auch ausserordentliche Mittel zur Abwendung der Noth* bedingten und rief zu *alteidgenössischer Bruderliebe* auf (BBl III/1868, S. 479f). An dieser Konferenz wurde eine *systematische, organisierte Hilfeleistung* (Protokolle [1869], S. 9) aufgegleist. Es wurde beschlossen, einen Spendenaufruf an die Schweizer im In- und Ausland zu erlassen, eine Expertenkommission einzusetzen, um in den betroffenen Kantonen den Schaden zu schätzen, und am Ende der Spendensammlung eine weitere Konferenz einzuberufen, um über die Verwendung der Gelder zu entscheiden (Protokolle [1869], S. 11; BBl III/1868, S. 528-530). Der wichtigste Beschluß war aber jener, für die Verwaltung der Spendengelder und der Naturalien ein eidgenössisches Zentralhilfskomitee einzusetzen. Einerseits erhielt der Bundesrat an der Konferenz somit faktisch von den Kantonsdelegierten die Kompetenz zur Organisation der Hilfsaktionen; andererseits konnte der Bundesrat die aufwendige Spendenverwaltung an ein externes Komitee delegieren. Das gesamte Vorgehen bei der Organisation der Hilfe von 1868 war ein Novum in der

³ Die Umrechnung erfolgte aufgrund einer Zeitreihe von Bauarbeiterlöhnen, die Pascal Schuppli (2004) zusammengestellt hat; vgl. auch: STUDER/ SCHUPPLI 2006.

Geschichte des noch jungen Bundesstaates, lehnte sich aber stark an die Organisation von 1834 an, als die *Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft SGG* zu einem ähnlichen Verfahren griff (NIENHAUS 2002, S. 72-75).

Noch bevor diese Konferenz einberufen wurde, berichteten aber bereits die Schweizer Zeitungen wenige Tage nach den Überschwemmungen ausführlich über die Ereignisse (Summermatter 2005, S. 74). In Windeseile organisierten sich in der ganzen Schweiz offizielle und inoffizielle Hilfskomitees mit dem Ziel, für die Betroffenen Geld, Nahrungsmittel und Kleider zu sammeln. Die Zahl dieser Hilfskomitees war bald kaum mehr zu überblicken, und die gesamte Hilfstätigkeit verlangte nach einer zentralisierten Koordination. Eine Welle der Sympathie und der Solidarität mit der betroffenen Bergbevölkerung dominierte dabei die vielfältig publizierten Spendenaufrufe. Symbolisch abgebildet wird dieser Vorgang etwa in einem Plakat (Abb. 2), auf welchem eine strahlende Helvetia als Bindeglied zwischen den spendenwilligen und den betroffenen Bürgern fungiert und das zu Gunsten der Betroffenen verkauft wurde.

Der Bundesrat übernahm die Führung dieser Solidaritätswelle, indem er am 14. Oktober einen Spendenaufruf an Schweizer im In- und Ausland erließ (BBl III/1868, S. 519f), der durch die Presse weit verbreitet wurde. In diesem Aufruf erklärte er die Ereignisse offiziell zum *Landesunglück* und gab der Hoffnung und Zuversicht der Betroffenen Ausdruck, daß die Miteidgenossen in *alt bewährter Liebe und ewiger Treue* [...] *eingedenk [ihres] bedeutenden Namens und hinschauend auf das Vorbild [ihrer] Väter* auch dieses Mal zu Hilfe eilen würden. Mit dem Wahlspruch *Einer für Alle und Alle für Einen!*, der die gesamte Spendensammlung dominierte, beschwor der Bundesrat die Einheit der Eidgenossen herauf.



Abb. 2: Appel de la patrie au profit des inondés de la Suisse orientale. Genf o.D. (BAR E 21 21715).

Aufgrund der immensen Reaktion im In- und Ausland übertrafen die Spenden mit insgesamt 3.63 Mio. Fr. bei Weitem alle Erwartungen (Protokolle [1869], Beilage 3). Die Meinungen über die Verwendung der Spenden gingen allerdings weit auseinander (Protokolle [1869], S. 33-44). Die Regierungen der betroffenen Kantone sowie das Zentralhilfskomitee und die Schätzungskommission sprachen sich für eine Verwendung der Spenden für Präventionsmaßnahmen aus. Nur so sehe man die Möglichkeit, *die Hilfsgelder in einer fruchtbaren, nachhaltigen Hilfe und Schutz gewährenden Weise zu verwenden*.⁴ Zudem beträfen die Gefahren aus den Bergen nicht nur die Bergkantone, sondern auch die Unterliegerkantone. *Wir halten es daher nicht nur für gerechtfertigt, sondern im Interesse des öffentlichen und allgemeinen Wohles für geboten, den Schaden der Gemeinden und Corporationen mit in das [sic] Bereich der Unterstützung hineinzuziehen. [...] Die Absicht der Geber dürfte hiermit schwerlich entgegengehandelt werden, da man doch annehmen muss, in ihrem Wunsche liege eine dauerhafte und bleibende Hilfeleistung und nicht bloss vorübergehende Almosenspendung*.⁵ Damit wurde auch bereits die Gegenposition angesprochen: Denn die Vertreter der Geberkantone – vor allem jene aus Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Solothurn und Waadt – setzten sich dafür ein, daß die gesamte Spendensumme den Privaten zugestanden werde, um damit dem Willen der Spender zu entsprechen. Als Argument fügten sie zudem an, daß Prävention grundsätzlich die Aufgabe des Staates sein sollte – eine der Forderung der Experten. In einem Kompromiß einigte man sich schließlich auf die sogenannte *Wuhrmillion*, die für präventive Bauten in den betroffenen Kantonen eingesetzt werden sollte und etwas mehr als einen Viertel der Spenden umfasste. Mit dem anderen Teil der Spenden erreichte man schließlich eine Vergütung von durchschnittlich ca. 28% der Privatschäden (SUMMERMATTER 2005, S. 148-164).

Die Veränderungen in der schweizerischen Hochwasserschutzpolitik nach 1868

Unter dem Eindruck der Ereignisse von 1868 setzte der Bundesrat eine technische Kommission ein, um Maßnahmen zur Vermeidung ähnlicher katastrophaler Überschwemmungen zu erarbeiten – ernannt wurden die uns bereits bekannten Experten Elias Landolt, Carl Culmann und Arnold Escher von der Linth (BB1 III/1868, S. 528f). In der Erklärung der Schäden knüpften die Ex-

⁴ KAISER (Präsident Kantonalhilfskomitee Graubünden) an das eidgenössische Zentralkomitee, Chur, 3.2.1869, BAR E 21 21716.

⁵ KAISER (Präsident Kantonalhilfskomitee Graubünden) an das eidgenössische Zentralkomitee, Chur, 3.2.1869, BAR E 21 21716.

perten an ihre Berichte von 1862 und 1864 an, in ihren Empfehlungen gingen sie aber weit darüber hinaus. Während Culmann 1864 noch eher zaghaft die Möglichkeit erwähnte, daß der Bund durch seine Beiträge lenkend auf die kantonalen Gesetzgebungen einwirken könnte, empfahlen die Experten nun deutlich eidgenössische Gesetze in den Bereichen Wasserbau und Forstwesen.⁶ Eine Umsetzung der bereits sehr detaillierten Vorschläge bedeutete einen massiven Eingriff des Bundes in die Kompetenzen der Kantone und eine spürbare Kompetenzerweiterung des Bundes – nur schon, daß die Experten diesen kühnen Vorschlag wagten, zeigt, daß sie durch die Überschwemmungen von 1868 ihre Stunde gekommen sahen. Im Weiteren empfahlen sie die vertiefte Ausbildung von Ingenieuren und Forstmännern und eine weitgehende finanzielle Unterstützung nicht nur für Flußkorrekturen, sondern auch für Wildbachverbauungen und Aufforstungen. Der Bericht der technischen Kommission endete mit dem Appell, *mit vereinter Kraft und festem Willen das Übel an der Wurzel anzugreifen und ohne Säumen Alles zu thun, was geeignet ist, die theure Heimat gegen die Wiederkehr ähnlicher Verheerungen bestmöglich zu schützen*.⁷

Die älteren und neueren Empfehlungen der Experten, die vom schweizerischen Parlament bislang weitgehend ignoriert worden waren, waren auch den Kantonsdelegierten der Konferenz vom 2. April 1869 bestens bekannt. Unter dem Eindruck der verheerenden Ereignisse erhielten die Argumente der Experten nun ein völlig neues Gewicht. Der Konferenzbeschluß hielt deshalb fest, daß die Wuhrmillion *lediglich für dringende und zweckmässige forstlicher Vorkehren, sowie für Verbauungen, Wuhungen und ähnliche hydrotechnische Arbeiten* verwendet werden durfte (BBl I/1869, Art. 11). Groß angelegte Flußkorrekturen, die bereits mit Hilfe der Verfassung unterstützt werden konnten, erhielten keine Beiträge aus dieser Million. Neben der Diskussion um die Verwendung der Spendengelder erfolgte 1869 ein erneuter Vorstoß des *Schweizerischen Forstvereins*. Dabei wurde betont, daß *die einzigen durchschlagenden Mittel zur Abwehr ähnlicher Ereignisse in der Erhaltung und Äufnung der bestehenden Waldungen, in der Vermehrung des Waldareals in den Quellengebieten und in der Korrektion und Verbauung der Wildwasser bestehe*. [...] *Die Aufgabe ist so gross, daß sie nur durch ein systematisches Zusammenwirken des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und Grundeigenthümer gelöst werden kann*.⁸ Konkret verlangte der *Schweizerische Forstverein*, auch Verbauungen und Aufforstungen als *Werke des öffentlichen Wohls* zu definieren und unter Artikel 21 der Bundesverfassung zu stellen. Zudem sollten in den kom-

⁶ Technische Kommission [Landolt]: Aufgaben der Behörden bei der Eindämmung der Flüsse, der Verbauung der Wildbäche und der Verbesserung der Forstwirtschaft. Zürich, Februar 1869. BAR E 21 21724.

⁷ IBID, S. 12.

⁸ Vgl. auch im Folgenden WEBER (Präsident Forstverein): Der schweizerische Forstverein an den hohen Bundesrath der schweizerischen Eidgenossenschaft. Olten, 19.2.1871, BAR E 19 440.

menden 10 Jahren Subventionen in der Höhe von einer Mio. Fr. verteilt werden, allerdings nur an Kantone mit entsprechend geprüfter Gesetzgebung. Zudem kündete der Forstverein bereits an, im Rahmen der anstehenden Verfassungsrevision weiterreichende Vorschläge einzureichen.

Relativ schnell griff der Bundesrat diesmal die Vorschläge auf und legte dem Parlament 1871 einen Beschlußentwurf für die Subventionierung von Schutzbauten und Aufforstungen vor, der vom Parlament verabschiedet wurde (AS 1872, S. 517-520). Die Wuhrmillion bildete nun die Basis eines allgemeinen Schutzbautenfonds, der mit jährlich 100'000.- Fr. aus der Bundeskasse geöfnet wurde. Während 1863 sowohl die Legislative als auch die Exekutive entsprechende Vorschläge abgelehnt hatten, legte der Bundesrat dem Parlament nun somit höhere Ausgaben nahe. Dabei stützte er sich explizit auf die Berichte von Landolt und Culmann, welche *eine sichere Basis zu jedem weiteren Vorgehen in dieser Angelegenheit* bildeten (BB1 II/1871, S. 882-887). Das *gewaltige Naturereignis* von 1868 habe *alle Voraussagen über die von den Zuständen im Hochgebirge drohenden Gefahren nicht nur bestätigt, sondern in furchtbare Weise [übertroffen]*. Der Bundesrat forderte das Parlament auf, nicht nur die 1868 betroffenen, sondern auch potentiell gefährdete Kantone zu berücksichtigen und so die bereits erreichten Erfolge der großen Flußkorrekturen zu sichern.

Aufgrund der drohenden Gefahren sah der Bundesrat die Anwendung von Artikel 21 der Bundesverfassung als gerechtfertigt, führte aber noch weitere Argumente von öffentlichem Interesse an. Mit dem Hinweis auf die *klimatischen Verhältnisse und die Deckung des Holzbedarfs* weitete der Bundesrat das Interesse an der Verbauung von Wildwassern und an der Aufforstung von Wäldern auf die gesamte Schweiz aus. *Und endlich bleibt es ein Argument für unsern Antrag, wenn auch ein verzweifelter, daß die Gefahr einmal unabstreitbar vor den Thoren steht, daß jedes Zuwarten ihr mehr Boden überläßt, den wir nicht mehr zu gewinnen vermögen, und daß wir keine andern Mittel besitzen, ihr zu begegnen, als die vorgeschlagenen [...]. [...] Den Kampf mit diesem Feinde unseres Landes muthig zu beginnen und kräftig durchzuführen, ist eine Aufgabe nicht minder würdig als die Vertheidigung unseres Landes gegen äussere Feinde. [...] Und wenn wir auch die Früchte unserer Arbeit nur zum kleinsten Theile selbst mehr ernten werden, so dürfen wir doch der Überzeugung sein, daß kommende Geschlechter diese Werke ihrer Väter segnen werden* (BB1 II/1871, S. 897).

Während die betroffenen Kantone von der Möglichkeit, Wildbachverbauungen zu subventionieren, regen Gebrauch machten, zeigte sich aber bald, daß das Interesse an der Unterstützung für Aufforstungen wesentlich geringer war. Von den 500'000.- Fr., die bis 1875 neben der Wuhrmillion zur Verfügung standen, wurden lediglich 8'700.- Fr. für Aufforstungen genutzt (BLOETZER 1992, S. 611).

Neben diesen eher kurzfristigen finanziellen Maßnahmen zeigten sich Bundesrat und Parlament nun auch bereit, tiefergreifende Maßnahmen in Richtung einer eigentlichen eidgenössischen Wasserbaupolitik zu erwägen. So kritisierte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates nach den Überschwemmungen von 1868, daß *[wir es z]ur Abwehr des grössten Feindes gegen unsern physischen Bestand im Innern, die Verheerungen durch Hochgebirgsflüsse, [...] noch nicht einmal zur Bundeskompetenz gebracht [haben]*. (BBl II/1869, S. 250f). Und auch einige Kantone setzten sich gegenüber dem Bundesrat dafür ein, dessen Kompetenzen zu erweitern.

Für entsprechende eidgenössische Gesetze fehlten allerdings die verfassungsrechtlichen Grundlagen. Der erste Schritt zur Umsetzung der Forderung nach einer eidgenössischen Forst- und Wasserbaupolitik war somit die Schaffung eines Verfassungsartikels, den der Bundesrat in seinem Bericht mit folgenden Worten rechtfertigte: *Sorglosigkeit und Raubwirthschaft in den Waldungen des Gebirges reichen mit ihren verhängnisvollen Folgen weit über das Gebiet, wo sie begangen werden, hinaus, ziehen andere Gemeinden, andere Gebiete, andere Kantone mit in den Kreis des Verderbens und bereiten Katastrophen vor, unter denen das ganze Land erbebt. Unter dem Eindruck solcher Erfahrungen hat sich die öffentliche Stimme des Landes mit aller Entschiedenheit dafür erhoben, daß das allgemeine Interesse in geeigneter Weise gewahrt werde und daß in diesem für die Landeswohlfaht so wichtigen Gebiete, wo [...] ein Kanton von dem andern abhängig ist und nur einheitliche Massregeln Allen den nöthigen Schutz bieten können, der Bund helfend einschreite*. (BBl II/1870, S. 670f).

Nach einer ausgiebigen Diskussion verschiedener Varianten wurde schließlich der Vorschlag des *Schweizerischen Forstvereins* von den eidgenössischen Räten angenommen und 1874 in der Verfassung als Artikel 24 verankert: *Der Bund hat das Recht der Oberaufsicht über die Wasserbau- und Forstpolizei im Hochgebirge. Er wird die Korrektion und Verbauung der Wildwasser und die Aufforstung ihrer Quellgebiete unterstützen und die nötigen schützenden Bestimmungen zur Erhaltung dieser Werke und der schon vorhandenen Waldungen aufstellen*. (Schweizerische Bundesverfassung 1874, Art. 24).

Der Artikel 24 der Bundesverfassung von 1874 ließ verschiedene Interpretationen zu.⁹ Die Oberaufsicht wurde schließlich als aktives Recht des Bundes interpretiert, für dessen Umsetzung der Bundesrat Vorschriften in den Bereichen Wasserbau und Forstwesen erlassen sollte. Eine Expertenkommission setzte das Gebiet fest, das unter die Oberaufsicht des Bundes fiel. In ihren Vorschlägen stellte die Kommission einerseits sicher, daß der Artikel 24 der Bundesverfassung korrekt umgesetzt wurde, ohne daß andererseits die Rechte der Kantone zu stark beschnitten wurden.

⁹ [Bundesrat], [1874], BAR E 19 441.

Als Konsequenz des neuen Verfassungsartikels trat 1876 das erste eidgenössische Forstpolizeigesetz (AS 1876, S. 353-361) und 1877 das erste eidgenössische Wasserbaupolizeigesetz (AS 1878, S. 193-198) in Kraft. Die Forderung nach einer zentralisierten Gesetzgebung in beiden Bereichen wurde somit erfüllt. Beide Gesetze blieben aber vorerst auf das Hochgebirge und einige zusätzliche, eigens bestimmte Regionen beschränkt, da man fürchtete, allzu sehr in die Eigentumsrechte vor allem der Waldbesitzer einzugreifen, würde das Gesetz für die ganze Schweiz gelten.

Beim Wasserbau handelte es sich um eine bekannte, breit anerkannte Materie, weshalb das entsprechende Gesetz von 1877 auch vor allem als Fixierung und Erweiterung der bisherigen eidgenössischen Praxis im Wasserbau erscheint. Da Flußkorrekturen und Wildbachverbauungen häufig mit Entsempfungen und somit Landgewinnung verbunden waren, waren die Kantone interessiert daran, die Beiträge auszuschöpfen und ihren Teil beizutragen.

Anders verhielt es sich mit der Umsetzung des Forstpolizeigesetzes: Wie schon beim Subventionsbeschluß von 1871 war auch hier der Erfolg gering, es fehlten die Mittel und der Wille, das Gesetz konsequent umzusetzen. Die Handhabung des sehr ausführlichen, detaillierten Gesetzes erwies sich als zu kompliziert. Zudem stieß das Gesetz bei der Bevölkerung häufig auf Widerstand, da es die verschiedenen Waldnebennutzungen verbot, die vor allem für die ärmere Bevölkerungsschicht noch bis ins 20. Jahrhundert hinein bedeutend war (BISANG 2000, S. 7; BRÄNDLI 1998, S. 111). Anders als bei den Flußkorrekturen hatten die Kantone selbst ebenfalls wenig Interesse an den Aufforstungen, da diese keinen unmittelbaren Nutzen brachten und die Subventionsbeiträge zu gering ausfielen. Diese Mängel erkannte man bereits in den 1880er Jahren und der Bund versuchte ihnen zu begegnen, indem das erste eidgenössische Forstpolizeigesetz mehrmals ergänzt wurde (BLOETZER 1992, S. 614f).

Schlußbetrachtungen

Betrachtet man die politischen Forderungen in den Bereichen Wasserbau und Forstwesen vor und nach den Überschwemmungen und blickt auf die unmittelbare Bewältigung der Katastrophe, wird deutlich, daß die Ereignisse auf zwei Ebenen geschickt von den Akteuren für ihre Zwecke politisiert und eingesetzt wurden.

Um die verfassungsbedingte Kompetenzlücke zu schließen, berief der Bundesrat eine Konferenz ein, an der ausnahmslos alle Kantone mit ihren Delegierten vertreten waren. Die Legitimation, die sich der Bundesrat mit diesem Mittel als Führung in der Katastrophensituation sichern konnte, war unangefochten – das zu einer Zeit, in der die konfliktreiche Entstehung des Bundesstaates von 1848 noch in lebhafter Erinnerung war und alte Differenzen anläßlich einer

Verfassungsrevision erneut aufgetaucht waren. Mit seinem emotionalen Appell an die Bruderliebe der Eidgenossen vermochte der Bundesrat zudem auch die Sympathien und die Solidarität der Schweizer Bürger in den größeren Zusammenhang einer nationalen Identität zu stellen. Es gelang dem Bundesrat, die Ereignisse von 1868 sowohl auf politischer als auch auf gesellschaftlicher Ebene in ein Manifest der Brüderlichkeit und der Einigkeit umzuwandeln. Die Überschwemmungen wurden so zu einer kollektiven Erinnerung der Bevölkerung des noch jungen, in sich uneinigen Bundesstaates und trug so zur Entstehung eines neuen „Wir-Bewußtseins“ bei.

Noch augenfälliger als die Umwertung der Katastrophe in einen Schritt in Richtung nationale Identität ist der Wandel im politischen Bereich. Während mehr als fünfzehn Jahren versuchte der *Schweizerische Forstverein* konstant und hartnäckig, aber erfolglos, darauf aufmerksam zu machen, was zur Hochwasserprävention in den Bereichen Forstwesen und Wasserbau alles gemacht werden könnte. Die Vorschläge wurden zwar zur Kenntnis genommen, bei der konkreten Umsetzung aber vom Parlament abgeblockt. Vorherrschend war dabei auch die Angst vor einer drohenden Zentralisierung weiterer Politikbereiche.

Die Ereignisse von 1868 zeigten der Legislative und der Exekutive eindrücklich, was für eine Gewalt Überschwemmungen innewohnen können. Der *Schweizerische Forstverein* – der auch im Parlament mit einigen Exponenten vertreten war – nutzte die Gunst der Stunde und legte mit dem Gewicht jahrelanger Expertise Vorschläge auf den Tisch, die unter den gegebenen Umständen nicht mehr ignoriert werden konnten. Es handelte sich dabei nicht mehr um die zaghaften, eher zurückhaltenden Forderungen der 1860er Jahre, sondern mit Rekurs auf die Erfahrungen von 1868 um selbstbewußte Vorschläge bis hin zur Verfassungsstufe, die ausnahmslos alle innerhalb von zehn Jahren umgesetzt wurden. Innerhalb kürzester Zeit löste sich nach den Überschwemmungen von 1868 somit politische Blockaden, die vorgängig jegliches einheitliche Vorgehen vereitelt hatten.

Referenzen

Archivquellen (Schweizerisches Bundesarchiv BAR)

- BAR E 19 438: Schweizerischer Forstverein. Bundesbeiträge und Berichte über deren Verwendung (1865-1869).
- BAR E 19 440: Bundesbeiträge für Schutzbauten an Wildwassern und Aufforstungen im Hochgebirge aus dem Fonds für Liebesgaben (1868-1884).
- BAR E 19 441: Entwurf zu einem Gesetz betr. Eidgenössische Oberaufsicht über die Wasserbaupolizei im Hochgebirge (1873-1875).
- BAR E 21 21715: Organisation der Hilfsaktion (1868-1869).

- BAR E 21 21716: Berichte des Zentralhilfkomitees (1868-1869).
 BAR E 21 21724: Eidgenössische Schätzungskommission und technische Experten (1868-1869).

Gedruckte Quellen

- Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen der Schweizerischen Eidgenossenschaft AS, diverse Jahrgänge.
 CULMANN, Carl (1864): Bericht an den hohen schweizerischen Bundesrath über die Untersuchung der schweiz. Wildbäche, vorgenommen in den Jahren 1858, 1859, 1860 und 1863, Zürich.
 LANDOLT, Elias (1862): Bericht an den hohen schweizerischen Bundesrath über die Untersuchung der schweiz. Hochgebirgswaldungen, vorgenommen in den Jahren 1858, 1859 und 1860, Zürich.
 Protokolle der Konferenzen in Sachen der schweiz. Wasserbeschädigten vom Jahre 1868, Bern [1869].
 Schweizerische Bundesverfassung 1848.
 Schweizerische Bundesverfassung 1874.
 Schweizerisches Bundesblatt BBL, diverse Jahrgänge (auch online abrufbar unter <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch>).

Literatur

- BISANG, Kurt (2000): Historisches Screening institutioneller Regime der Ressource Wald (1870-2000), Chavannes-près-Renens (Working paper de l'IDHEAP 4).
 BLOETZER, Gotthard (1992): Zur Entwicklung der schweizerischen Forstgesetzgebung, in: Schweizerische Zeitschrift für das Forstwesen Heft 8, S. 607-627.
 BRÄNDLI, Daniel (1998): Mit Bäumen gegen Fluten. Überschwemmungsrisiko und Forstwesen während des 18. und 19. Jahrhunderts, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit Historisches Institut, Bern.
 GRAF, Michèle (1991): Die Bändigung der Gewässer. Eine Geschichte der Flusskorrekturen in der Schweiz, unveröffentlichte Lizentiatsarbeit Historisches Institut, Bern.
 HEAD-KÖNIG, Anne-Lise (2002): Bevölkerung, in: Historisches Lexikon der Schweiz, elektronische Publikation <http://www.hls.ch> (Version 11.11.2002).
 MÜLLER, Reto (2004): „Das wild gewordene Element“. Gesellschaftliche Reaktionen auf die beiden Mittellandhochwasser von 1852 und 1876, Nordhausen (Berner Forschung zur Regionalgeschichte 2).
 NAST, Matthias (2006): Überflutet – überlebt – überlistet: Die Geschichte der Juragewässerkorrekturen, Nidau.
 NIENHAUS, Agnes (2002): Entwicklungshilfe und Armenfürsorge. Die Hilfsaktionen anlässlich der Überschwemmungen von 1834 am Fallbeispiel Graubündens, in: PFISTER, Christian: Am Tag danach. Zur Bewältigung von Naturkatastrophen in der Schweiz 1500-2000, Bern, S. 69-85.
 PETRASCHECK, Armin (1989): Die Hochwasser 1868 und 1987. Ein Vergleich, in: Wasser, Energie, Luft Heft 1-3, S. 1-8.

- PFISTER, Christian (Hg.) (2002): Am Tag danach. Zur Bewältigung von Naturkatastrophen in der Schweiz 1500-2000, Bern 2002.
- PFISTER, Christian/ BRÄNDLI, Daniel (1999): Rodungen im Gebirge – Überschwemmungen im Vorland: Ein Deutungsmuster macht Karriere, in: SIEFERLE, Rolf Peter/ BREUNINGER, Helga (Hg.): Natur-Bilder. Wahrnehmung von Natur und Umwelt in der Geschichte, Frankfurt a.M./ New York, S. 297-323.
- REITH, Reinholt/ HAHN, Sylvia (2001): Einleitung, in: REITH, Reinholt/ HAHN, Sylvia (Hg.): Umwelt-Geschichte. Arbeitsfelder – Forschungsansätze – Perspektiven, München (Querschnitte – Einführungstexte zur Sozial-, Wirtschafts- und Kulturgeschichte, 8), S. 7-11.
- RÖTHLISBERGER, Gerhard (1991): Chronik der Unwetterschäden in der Schweiz, Birmensdorf (Berichte der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft 330).
- SCHUPPLI, Pascal (2004): Die Entwicklung der Bauarbeiterlöhne in Basel von 1800 bis 2000 und ihre Bedeutung für die Standardisierung historischer Zeitreihen, unveröffentlichte Seminararbeit Historisches Institut, Bern.
- SPEICH, Daniel (2003): Helvetische Meliorationen. Die Neuordnung der gesellschaftlichen Naturverhältnisse an der Linth (1783-1823), Zürich (Interferenzen 6).
- STUDER, Roman/ SCHUPPLI, Pascal (2006): Deflating Swiss Prices Over The Last Five Centuries. Working Paper. <http://www.nuff.ox.ac.uk/users/studer/files/Swiss%20Deflators%201500-2000_0604.pdf> (04.06.2007).
- SUMMERMATTER, Stephanie (2005): Die Überschwemmungen von 1868 in der Schweiz. Unmittelbare Reaktion und längerfristige Prävention mit näherer Betrachtung des Kantons Wallis, Nordhausen (Berner Forschung zur Regionalgeschichte 5).
- VISCHER, Daniel L. (2003): Die Geschichte des Hochwasserschutzes in der Schweiz. Von den Anfängen bis ins 19. Jahrhundert, Bern (Berichte des Bundesamtes für Wasser und Geologie, Serie Wasser, 5).